



Palestras HASOW:

- Regulando a guerra contra as drogas
- Regras Internacionais sobre Violência

19 de Outubro de 2012

RELATÓRIO FINAL

O mundo em desenvolvimento tem se tornado progressivamente "urbano", o que tem criado novos desafios para tomadores de decisão, profissionais e estudiosos. Tais desafios são associados principalmente à rápida urbanização e à violência. Como o maior crescimento populacional tende a ocorrer em cidades do Sul e suas periferias, também há a preocupação crescente com assentamentos informais, cortiços e favelas, enquanto fatores de risco e de vulnerabilidade nacional e internacionalmente. Enquanto os estrategistas militares foram influenciados por esta transformação urbana nas últimas décadas; setores humanitários e de desenvolvimento têm sido muito mais lentos em acompanhar tais mudanças.

Atualmente, quando as agências humanitárias debatem a questão da violência urbana, a pergunta ainda é "se" em vez de "como" engajar. Este é especialmente o caso dos chamados cenários de não guerra ou "outras situações de violência", onde atores de assistência e desenvolvimento têm comparativamente menos experiência prática. Com poucas exceções, as complexidades gerados pela violência urbana estão em desacordo com os quadros conceptuais mais estreitos, instrumentos legais e procedimentos operacionais padronizados disponíveis entre as agências humanitárias. Muito recentemente, no entanto, um pequeno número de organizações como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e os Médicos Sem Fronteiras (MSF) começaram a se envolver de forma incremental com a violência urbana, em alguns casos, para efeito positivo.

Neste contexto da Ação Humanitária em Situações de Não guerra, o projeto HASOW examina um tema crítico voltado para agentes de segurança e desenvolvimento no século XXI. Têm-se como objetivo central a análise empírica da dinâmica da violência urbana e as mudanças na face da ação humanitária nas chamadas "outras situações de violência".

O projeto HASOW considera as diversas formas que as intervenções humanitárias estão ocorrendo em cidades violentas como Ciudad Juarez, Medellín, Port-au-Prince e Rio de Janeiro. Instalado no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e com apoio do International Development Research Centre (IDRC) canadense, foram estabelecidas parcerias com atores da América Latina e do Caribe. Atividades em torno destas questões vêm sendo desenvolvidas desde 2011, incluindo seminários, conferências e pesquisas de campo em curso.

Como exemplo, no dia 19 de outubro de 2012, no BRICS Policy Center (Botafogo, Rio de Janeiro), os professores Sven Peterke (CCJ - UFPB) e Mônica Herz (IRI - PUC-Rio) apresentaram cada um, um artigo sob o escopo do projeto HASOW. Após sua exposição, o Professor Paulo Esteves (coordenador do HASOW) comentou os artigos e então abriu a seção para as intervenções dos convidados e outros participantes do HASOW. A versão curta de cada exposição está apresentada a seguir.

Regulando a guerra contra as drogas e outros conflitos da zona cinzenta: abordagens formais e funcionais

Sven Peterke

Ao iniciar sua exposição, o professor Sven Peterke expressou sua motivação ao pesquisar este tema, pelo sentimento de que precisamos de uma abordagem mais prática no campo da violência urbana, em paralelo à abordagem formal desses conflitos. Nesse sentido, ele começa afirmando que o termo em si, a “violência urbana”, é muito abrangente para o uso exato, por isso será dada preferência em sua pesquisa ao termo "guerra às drogas". A partir deste ponto de partida é possível, então, questionar se o Direito Internacional Humanitário (DIH) é aplicável a estas "guerras às drogas" e, se não, se há outras opções para sua regulação.

Enquanto explora o DIH, ele afirma que é fácil perceber o uso mais clássico ou mesmo velho do conceito de guerra – um conflito armado travado entre nações. De fato, há a necessidade de uma definição de "guerra" para que essas regras sejam formalmente aplicáveis. Mas, segundo o professor, a mídia atualmente usa "guerra" de uma forma confusa. Políticos como Nixon também contribuíram para isso, como sua declaração de

guerra contra as drogas. Para que se reconheça, formalmente, uma situação de "guerra", necessita-se de uma série de implicações legais. Só assim, o DIH seria aplicável, permitindo a proteção dos chamados inimigos.

Nas situações de guerras civis (conflitos não internacionais), o professor continua, não existem regras ou regulamentos específicos para regulamentação do conflito armado. Nem mesmo regulamentos mais gerais existiam antes da Segunda Guerra Mundial. Como então podemos regular as situações contemporâneas, que parecem ainda mais complicadas do que as formas mais tradicionais de conflito armado civil? Peterke afirma que os Estados ainda não têm interesse em desenvolver qualquer tipo de legislação internacional que regule esses conflitos, porque isso implicaria na perda de algum tipo de controle sobre eles. Ao admitir a existência de uma guerra civil, o lado inimigo conquistaria uma posição de parte não estatal. Conseqüentemente, a configuração desta definição no meio internacional evitaria que o Estado aplicasse sua própria legislação doméstica a seu bel-prazer.

Mas, apesar da falta de uma definição clara, algumas tendências comuns aos conflitos internos podem ser reconhecidas. Uma delas, defende o professor, é o reconhecimento da beligerância - a declaração de guerra contra um grupo organizado - que pode ser entendida como um certo tipo de formalização do conflito. É interessante notar que os Estados ainda têm de declarar guerra contra as facções do tráfico de drogas.

Além disso, o professor Sven afirmou a importância de critérios objetivos no direito internacional moderno. As Convenções de Genebra de 1849 reconhecem que há certas regras aplicáveis ao conflito armado não internacional, mas estas foram limitadas, sobretudo quando comparado com as regras estipuladas para o conflito armado internacional. Isto demonstra uma clara distinção entre as duas categorias, além de sua definição.

Como exemplo ele afirmou que ao analisar o uso da força na situação no Rio de Janeiro, se qualificado como um conflito armado, então, agências humanitárias internacionais seriam nomeadas para fornecerem algum tipo de ajuda. O partido dos atores não-estatais nos conflitos teria uma posição legal. Estados geralmente rejeitam isso, já que eles preferem, incluído aqui o Brasil, tratar esses indivíduos como criminosos, aplicando sua própria legislação nacional.

Após as Convenções de Genebra, a partir dos desafios e das mudanças presentes no ambiente internacional – tais como as guerras de descolonização (considerados guerras civis) – os Estados se reuniram na década de 1970 para mais uma vez discutir conflitos armados não internacionais. No pós-Guerra Fria, mais avanços foram feitos com o advento

dos tribunais penais, que produziram jurisprudência importante. A partir desses e de outros desenvolvimentos sobre o tema no cenário internacional, algum consenso foi alcançado sobre os critérios para reconhecer esses conflitos - um grau de intensidade e de organização em nome de atores não-estatais.

Entretanto os problemas ainda persistiram, possivelmente, mais do que nunca. Em primeiro lugar, existe o problema temporal, ou seja, como identificar quando esses conflitos começaram e exatamente quando terminaram, o que cria um problema para a aplicação de regulamentos internacionais. Além disso, o requisito organizacional é muito difícil de interpretar. O ator não-estatal, teoricamente, precisa se assemelhar às autoridades governamentais, ter uma estrutura de comando, etc. Mas isso não é verificável na maioria dos conflitos modernos, onde os guerrilheiros, que normalmente não controlam parte do território, são uma ocorrência mais comum.

Ao projetar isso em futuros conflitos e novos cenários, somos confrontados com novos desafios, aponta o professor. O conceito de guerra e o consenso sobre estes requisitos mínimos para o reconhecimento de um conflito armado não-internacional não são claros para atender esses possíveis conflitos futuros. Um exemplo é o caso do México. Não há nenhuma aplicação clara do DIH acontecendo lá. Mas, ainda assim, o professor Peterke nos lembrou que perguntas básicas ainda persistem: Quais são as regras aplicáveis em tais situações?

Nestes casos, os americanos têm defendido uma "teoria da separação": a aplicabilidade do DIH em tempos de guerra, e leis dos Direitos Humanos em tempos de paz. Mas isso é controverso. Como podemos resolver este conflito? Na verdade, os Direitos Humanos devem ser sempre aplicáveis em seu núcleo.

Logo, o professor Peterke defendeu a abordagem funcional como promissora nesses casos, pois se apresenta como um processo dinâmico, não conduzido por Estados. O entendimento formalista claramente não resolve o problema. Dentro dessa abordagem mais ampla, ele passou a identificar e discutir duas abordagens mais específicas.

A primeira é a abordagem de mínima compreensão. De acordo com seu argumento, não há necessidade de discutir se um conflito armado estritamente desenhado existe ou não, porque as zonas cinzentas sempre vão existir. Assim, precisamos pensar na lei que é sempre aplicável. Um exemplo citado foi a Declaração de Turku sobre as normas mínimas de zonas cinzentas de conflitos armados. Mas isso acabou não tendo muitos resultados. Assim, o professor passou a identificar os problemas desta abordagem, principalmente o problema

do direcionamento - uma vez que sua aplicação é muito flexível, não há, na realidade, garantias concretas e tangíveis.

A outra abordagem específica descrita pelo professor foi a da auto-restrição unilateral, a qual prevê o convencimento das partes do conflito a concordar a adoção algumas regras. Isso funciona principalmente em um contexto de Estado versus ator não estatal.

Em suas observações finais, o professor defendeu que os Estados devem esclarecer quais as regras em usa a fim de dar mais transparência, afirmando que os atores não-estatais têm um papel importante como mediadores e podem criar um diálogo, mesmo com aqueles atores vistos como criminosos. El Salvador se estabelece aqui como um exemplo importante e precedente. Como conclusão ele defende que não é necessariamente fato que a abordagem formal falhou, mas a abordagem funcional precisa ser aceita como suplementar. Ambas as abordagens têm suas virtudes.

Regras Internacionais sobre Violência

Monica Herz

A professora Monica Herz fez uma apresentação sobre o seu artigo ainda não publicado sobre regras internacionais sobre violência. Depois de afirmar seu ponto de vista sobre o clássico trade-off entre limitar e permitir a violência, ela passou a explorar quatro conjuntos de regras que tanto limitam como permitem o uso de violência. Ela também olhou para as mudanças que estes conjuntos de regras sofreram em torno do fim da Guerra Fria, avaliando se este resultou em maior importância ou insignificância e inflação ou fusão de suas estruturas. A professora considerou as regras como práticas sociais. Eles são crenças ou normas sobre o que é apropriado; que regulam as relações entre as identidade do “eu” e do “outro”.

O primeiro conjunto de regras tratado foi o Direito Internacional Humanitário (DIH), que está enraizado em distinções do século XIX e focado no sofrimento humano. Neste caso, a regulação dos meios e métodos de fazer a guerra converge com a regulação do uso da força. O segundo conjunto de regras tratado foi o Humanitarismo. Estes dois conjuntos estão ligados, afirmou a professora Herz, mas precisam ser diferenciados uma vez que o Humanitarismo está preocupado com a assistência para além das fronteiras, com a proteção da humanidade.

Os Direitos Humanos Internacionais (DHI) foram o terceiro conjunto de regras apresentados, que resultam da filosofia liberal dos direitos e limitam o Estado moderno, criando a identidade de um cidadão com direitos internacionalmente garantidos. Por fim, o quarto conjunto é composto de regras do Regime de Segurança Coletiva, ou seja, o estabelecimento de limitações do uso da violência por parte dos Estados, que se manifesta na Carta da ONU. Notou-se que o uso da violência é subsumido pelo sistema de segurança coletiva, mas que precisa ser considerada legal, como o recurso à autodefesa ou ser autorizada no compromisso vinculativo para reagir coletivamente.

Durante a década de 90, esses conjuntos de regras sofreram modificações, especialmente com a expansão da esfera da vida social cobertos por eles. Eles tornaram-se entrelaçadas, aumentando a sua importância e presença na vida internacional. Em termos de sua expansão, podemos ver que o DIH se tornou um tema mais frequente quando as guerras civis se espalharam. Isso levantou questões sobre as distinções no Direito Internacional – a discriminação entre combatentes e não-combatentes, por exemplo, ou a distinção entre guerra e não guerra, etc. Esses conceitos ainda são relevantes, mas de uma forma diferente. O debate sobre a legalidade da violência, tratado pela pesquisa da professora, é ainda mais impactado pelo DIH. Ainda se discute o desrespeito às imunidades à violência concedidas a diferentes grupos. Porém, uma mudança determinante ocorreu com o surgimento da execução penal internacional, principalmente pelo estabelecimento de organizações como os tribunais *ad hoc* e a Corte Penal Internacional. O uso da força, a partir desse momento, tornou-se passível a processo legal.

Desde 1990, as práticas humanitárias também se expandiram. Isto aconteceu tanto em termos das atividades que os humanitários estavam envolvidos e causalidades em que estavam focados. Estes se voltaram às causas fundamentais, e não mais exclusivamente às situações de emergência. Na década de 1990, regras dos Direitos Humanos também foram incluídas na agenda, com destaque para sua inclusão no âmbito do Conselho de Segurança. Tais regras passaram a ter um status essencial, muitas vezes obscurecendo outros aspectos da emancipação. Tornaram-se parte da ordem liberal, a chamada governança liberal, etc. Segundo a professora Herz, as regras dos direitos humanos são uma parte muito importante da governança liberal exercida em operações da ONU, uma parte importante da vida internacional atual. Tais normas foram ainda mais internacionalizadas com a mídia internacional.

Finalmente, a expansão do papel do sistema de segurança coletiva foi reconhecido como parte da conversação sobre violência. A expansão do sistema tinha que levar em conta

a expansão do próprio termo segurança. Já não trata somente da sobrevivência física. Além disso, também ocorreu uma expansão no tempo. Atores estão pensando mais no modo preventivo, pensando em termos de ameaças que possam surgir, podem vir de qualquer um ou de qualquer lugar a qualquer momento. O sistema de segurança coletiva não só foi libertado de sua paralisia, mas obteve novas formas de engajamento. A carta original da ONU permitiu essa expansão.

A professora Herz afirmou então que os quatro conjuntos de regras tornaram-se mais importante para a nossa compreensão da nossa vida social e a nossa relação com a violência. Ela, então, passou a identificar as fusões observadas entre esses conjuntos de regras.

O primeiro é entre o humanitarismo, o DIH e DHI. As relações entre estes conjuntos de regras não datam da década de 1990. Um exemplo disso é a Convenção sobre Genocídio. Eles já estão interligados, mas a indefinição das distinções entre eles desempenha um papel essencial nesse caso, defendeu a professora. OS Direitos humanos referem-se ao direito à vida, o DIH se refere à forma legal para matar. OS DHI são baseados em direitos, DIH nas necessidades. Nos anos de 1990, eles já não podiam ser separados; isso nos leva a um questionamento constante sobre quais situações, quando e onde essas regras se referem. Há também uma relação íntima entre humanitarismo e relações de poder. A separação entre aqueles que governam e os que se responsabilizam tornou-se difícil de sustentar. As agências estão agora também participando de operações complexas.

Um sinal indicador disso é que as regras humanitárias foram incorporadas à estratégia militar - tornaram-se parte da estratégia para conquistar os corações e mentes. Um novo relacionamento entre os exércitos americanos e ONGs é notório. A fusão desses conjuntos não só nos permitiu falar mais sobre a violência, afirma a professora, mas a violência em si tornou-se parte da nossa conversa, com vantagens e desvantagens. Violações vieram à tona. Eles já não estão confinados às limitações de soberania e imunidades. Nós nos abrimos a um questionamento constante sobre quando a violência precisa ser usada, quando as necessidades humanas precisam ser tratadas com o uso de violência.

Toda a ideia do fazer a guerra adquiriu novas funções, conclui a professora. O direito moderno da força está associado com o novo papel dos tratados internacionais para a governança global. Um debate sobre como eles permitem e limitam a violência está surgindo.